



**La integración regional en Seguridad y
Defensa en el Cono Sur: Argentina, Brasil
y Chile y la construcción de un espacio de
cooperación subregional con base en la
complementación y articulación de sus
industrias para la defensa.**

Claudio Ceferino CERVIGNI

(Supervisora: Natasa LOIZOU)

Maestría en Relaciones Internacionales

Facultad de Ciencias Sociales Universidad del Salvador

Buenos Aires, Diciembre de 2011

ABSTRACT

Luego de casi veinte años de la finalización de la Guerra Fría, el mundo y la región deben afrontar los nuevos desafíos que representan un reacomodamiento estratégico de la situación, el cual plantea nuevas cuestiones y exige otras soluciones a los problemas de la seguridad regional e internacional. Si la literatura específica que describe las dinámicas de seguridad y defensa en América Latina la señalan como una de las regiones más pacíficas del mundo, con altos niveles de cooperación, entonces ¿por qué no se han concretado procesos de integración que sean de beneficio para todos sus miembros?

Desde principios de la década del noventa, la cooperación en materia de seguridad y defensa en el Cono Sur, se construyó en base a la participación de las Fuerzas Armadas de los países de la subregión, en misiones de mantenimiento de la paz en el marco de las Naciones Unidas. Hoy en día Argentina, Brasil y Chile aportan fuerzas militares que participan coordinadamente y con relativo éxito en Haití. El interrogante que aquí subyace es: ¿Se agota el tema de la cooperación en materia de seguridad y defensa aquí?; ¿Es posible avanzar hacia un mayor involucramiento entre los estados y ampliar el espectro de cooperación?

Esta investigación busca encontrar respuestas a la brecha existente entre la intención política y la implementación práctica para promover un espacio de cooperación pleno en materia de seguridad y defensa entre los tres actores más relevantes del Cono Sur Americano: Argentina, Brasil y Chile, situando el marco temporal desde el fin de la Guerra Fría, hasta la actualidad. El análisis particular se enfoca en la complementación y articulación de la base industrial para la defensa: un nicho de cooperación que tiene relación con el desarrollo económico y social de los pueblos y que en los tres países ha representado, a lo largo de su historia reciente y fronteras adentro, posibilidades de progreso y multiplicador de la riqueza.

INTEGRACIÓN REGIONAL – SEGURIDAD Y DEFENSA – ARGENTINA, BRASIL Y CHILE – UNASUR Y CODESUR – IDENTIDAD – POLÍTICAS INDUSTRIALES DE DEFENSA – BASE INDUSTRIAL DE DEFENSA INTEGRADA EN SUDAMÉRICA.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
<u>CAPÍTULO I: LA EVOLUCIÓN DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL CONO SUR. LIMITACIONES Y DEBILIDADES</u>	6
1. La evolución de la integración subregional en Seguridad y Defensa	6
2. La institucionalización subregional de Seguridad y Defensa	10
a. Argentina y Brasil	10
b. Brasil y Chile	15
c. Argentina y Chile	16
3. La cooperación subregional en materia de Seguridad y Defensa	17
a. Argentina y Brasil	17
b. Argentina y Chile	18
4. Debilidades y Limitaciones de los procesos de integración subregional en Seguridad y Defensa	19
a. Las motivaciones iniciales	20
b. El escaso interés político	20
c. El rol de Brasil y su marcado bilateralismo	21
d. El déficit de atención a las políticas de defensa por parte de la ciudadanía.	22
5. Conclusiones del Capítulo.	23
 <u>CAPÍTULO II: LA CONSTRUCCIÓN DE UNA IDENTIDAD ESTRATÉGICA REGIONAL DE DEFENSA EN EL CONO SUR.</u>	25
1. El Concepto de Identidad	25
a. La Identidad Individual	25
b. La Identidad Nacional	26
c. La Identidad Regional	29
2. La Identidad Estratégica Nacional	30

3. La Identidad Estratégica Regional Sudamericana: Brasil y el Cono Sur 32

4. La Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y el Consejo de Defensa Sudamericano (CODESUR) en la construcción de una Identidad Estratégica Regional..... 34

5. Conclusiones del Capítulo 36

CAPÍTULO III: LAS POLÍTICAS DE DEFENSA DE ARGENTINA, BRASIL Y CHILE EN RELACIÓN A LA INDUSTRIA PARA LA DEFENSA..... 39

1. Argentina y su Política Industrial de Defensa 39

2. Brasil y su Política Industrial de Defensa 51

3. Chile y su Política Industrial de Defensa 61

4. Conclusiones del Capítulo 70

CAPÍTULO IV: LA CONFORMACIÓN DE UNA INDUSTRIA DE DEFENSA INTEGRADA ENTRE ARGENTINA – BRASIL Y CHILE..... 74

1. Un Complejo Industrial Militar o una Base Industrial de Defensa Integrada? 75

2. Una Industria de Defensa Integrada entre Argentina, Brasil y Chile 77

 a. Las Capacidades Industriales 78

 b. La Investigación y el Desarrollo 80

 c. Concentración e Internacionalización 81

3. Las Posibilidades y las Dificultades..... 82

 a. Las Posibilidades..... 82

 b. Las Dificultades 85

4. Conclusiones del Capítulo 89

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES GENERALES 92

BIBLIOGRAFÍA 95

INTRODUCCIÓN.

El anhelo de la integración regional en materia de seguridad y defensa en Sudamérica, no es nuevo. Los intentos han transcurrido a través de los años desde los albores del Siglo XIX, cuando las guerras por la independencia dominaban el escenario continental, hasta la actualidad. Diferentes matices y concepciones han colmado la agenda en ese sentido, pero siempre ha prevalecido una idea de identidad común y sentido de pertenencia a la región declamada en los discursos políticos, aunque muchas veces alterada por las dinámicas intra y extra regionales.

Durante los últimos veinticinco años, y coincidiendo con el fin de la Guerra Fría, las interacciones en el ámbito regional se han visto notablemente modificadas como consecuencia de un inédito proceso de acercamiento entre sus protagonistas. Este acercamiento, sumado a un proceso sostenido de recuperación de las reglas de juego y de las prácticas democráticas de la región, creó las condiciones propicias para que las viejas percepciones de amenaza que habían conservado su vigencia por largo tiempo, fueran dejando paso a una voluntad de construcción y consolidación de iniciativas tendientes a sentar las bases para el diálogo y el entendimiento, generando progresivamente mayores niveles de confianza mutua.

Las ventajas de la asociación económica y el crecimiento de los intercambios comerciales y de inversión, permitieron a los países de la zona apreciar los beneficios derivados de este nuevo clima de diálogo. En este sentido, el MERCOSUR ha sido considerado legítimamente como la plataforma más importante en cuyo marco cobra especial relevancia ese proceso de acercamiento y distensión¹. Si bien en su formación original subyace una visión que alimentaba la necesidad de fortalecer las economías del bloque de cara al nuevo escenario global, la evolución de su dinámica puso de manifiesto las ventajas de la participación en nuevos esquemas cooperativos.

¹ LOPEZ, Ernesto. *¿Un sistema subregional de seguridad?*. FASOC Año 15 Nro 4. Oct – Dic 2000.

Siguiendo con esta línea de pensamiento, Pablo Celi² señala que *“en una perspectiva estratégica, el continente americano y sus espacios subcontinentales, se presentan como una zona en la que se despliegan intereses heterogéneos, inscritos en países de diversa estructuración social y política, dando lugar a un complejo sistema de subregiones, más proclive a una inserción regional multicéntrica que a un esquema único y abarcador de seguridad hemisférica”*. Por este motivo la idea de incluir en el anhelo integracionista a toda la América del Sur, es un objetivo ambicioso que puede llegar a debilitar el intento de construir un pleno espacio de cooperación en materia de seguridad y defensa.

No obstante este proceso de inclusión entre los actores del Cono Sur, el mundo y la región deben afrontar los nuevos desafíos que representan un reacomodamiento estratégico de la situación, el cual plantea nuevas cuestiones y exige otras soluciones a los problemas de la seguridad regional e internacional. Si la literatura específica que describe las dinámicas de seguridad y defensa en América Latina la señalan como una de las regiones más pacíficas del mundo, con altos niveles de cooperación, entonces ¿por qué no se han concretado procesos de integración que sean de beneficio para todos sus miembros?

Se pueden encontrar respuestas a esta falta de eficacia e inconsistencia en razones geográficas, de índole doméstico, en la falta de una visión e identidad ciudadana relacionada con la Seguridad y la Defensa, de falta de confianza entre los estados, de reacciones distintas ante situaciones de crisis mundial, y por qué no, a la injerencia de actores extra regionales que trazaron relaciones económicas, políticas, de seguridad, con estados individuales más que con bloques regionales fuertes, en el ánimo de mantener un statu quo de división en la región.

¿POR QUÉ ARGENTINA, BRASIL Y CHILE?

Argentina, Brasil y Chile presentan un conjunto de condiciones altamente favorables para establecer un espacio de cooperación efectivo en materia de seguridad y defensa. También el entramado de relaciones e intereses entre los tres países ha aumentado

² CELI, Pablo. *“De la Defensa Hemisférica a la Seguridad Regional”*- Revista de las Fuerzas Armadas de Ecuador Nro 139. Octubre de 2004.

considerablemente en los últimos años, las inversiones mutuas y los emprendimientos comunes trazan una tendencia desde el punto de vista geopolítico comercial: en un tiempo relativamente cercano, Chile saldrá al Atlántico y Argentina y Brasil al Pacífico, a través del “Hinterland” Continental.

Al respecto, Virgilio Beltrán expresa: *“Argentina, Brasil y Chile, constituyen un núcleo fuerte, real y palpable de intereses comunes que constituyen una “columna vertebral” de una comunidad efectiva con significancia estratégica y que, potencialmente podría llegar a ser la plataforma de proyección de un sistema de seguridad hemisférico renovado y más realista”*³.

ARGENTINA, BRASIL Y CHILE: ¿HACIA UNA COMUNIDAD REGIONAL DE SEGURIDAD?

Entre las características más salientes de la evolución política en Sudamérica durante las dos últimas décadas, se encuentra la relación entre democratización, integración regional y política de seguridad. Las consideraciones geopolíticas y los escenarios de amenazas tradicionales entre los Estados de Sudamérica perdieron significado y se dieron los primeros pasos hacia un entendimiento sobre una política de seguridad común.⁴

Cabe mencionar: la resolución de los conflictos fronterizos; la ratificación de los acuerdos sobre control de armas químicas, biológicas y nucleares; la publicación de libros blancos; instituciones de defensa más transparentes, así como una nueva calidad en la cooperación de políticas de seguridad entre las Fuerzas Armadas sudamericanas, conducidas por civiles.

Puede afirmarse, que entre Argentina, Brasil y Chile se encuentra en formación la primera fase (naciente) de una Comunidad Regional de Seguridad. Según Adler y Barnett⁵ *“En esta primera fase, los gobiernos no se esfuerzan de forma explícita para la construcción de una*

³ BELTRAN, V. *“Notas sobre los intereses estratégicos comunes en el Cono Sur de América”*. FASOC Vol X Nro 3.

⁴ FLEMES, D. *“Uma Comunidade de segurança na América do Sul: notas teóricas sobre a Cooperação na política de segurança entre Argentina, Brasil y Chile”*. Febrero 2004.

⁵ ADLER Emanuel, BARNETT Michael, *“Security Communities”* Cambridge, Cambridge University Press. Ed. 1998.

Comunidad Regional de Seguridad. Antes aspiran a coordinar sus relaciones para mejorar su propia situación de seguridad, para reducir costos de transacción así como para promover el comercio y otras interacciones que sean de beneficio para todos”.

Un paso fundamental es la construcción de instituciones, por un lado para profundizar las relaciones, pero por otro para crear instancias de control que posibiliten la fiscalización de los compromisos y obligaciones mutuas. La existencia de un estado central como Brasil, que se vislumbra como líder regional, tiene efectos estabilizadores en esta fase inicial y facilita la evolución de la Comunidad de Seguridad, pero también, si no existe una verdadera identidad estratégica regional que oriente sus acciones, puede llegar a debilitar los intentos de integración al diversificar sus objetivos de carácter global.

LOS MOTIVOS PARA INTEGRARSE.

A lo largo de los años, las motivaciones para integrarse fueron variando considerablemente en Sudamérica y en el Cono Sur específicamente. Desde las ideologías reinantes en los gobiernos de turno, las amenazas comunes, el desarrollo económico hasta la necesidad de fortalecer políticamente a las incipientes democracias, los intentos integracionistas abarcaron un amplio espectro. Es en la actualidad donde encontramos la coyuntura. ¿Cuáles son las motivaciones actuales para cooperar e integrarse en materia de Seguridad y Defensa?

La industria para la defensa puede ser un campo importante para consolidar la integración regional, no sólo desde el punto de vista económico, sino sobre todo desde la perspectiva política. La industria para la defensa, que en la primera mitad del Siglo XX significaba sobre todo autoabastecimiento, ahora lo es fundamentalmente tecnología. Compartir tecnología para la defensa, significa confianza política. Y esto no significa renunciar a la soberanía del estado. Por el contrario, las crisis y los desafíos actuales que enfrentan a los Estados nacionales los llevan a buscar nuevas formas de concertación con socios “asimilables”, que les permitan hacer realmente efectiva su esencia soberana. Visto desde una perspectiva amplia que implica tanto la superación del particularismo, como la falsa

dicotomía “nacionalismo – integración”, la formación de una Comunidad no es la causa de la declinación del poder nacional, sino una respuesta a tal declinación.

Desde principios de la década del noventa, la cooperación en materia de seguridad y defensa en el Cono Sur, se construyó en base a la participación de las Fuerzas Armadas de los países de la subregión, en misiones de mantenimiento de la paz en el marco de las Naciones Unidas. Hoy en día Argentina, Brasil y Chile aportan fuerzas militares que participan coordinadamente y con relativo éxito en Haití. La Fuerza Combinada Cruz del Sur, entre Argentina y Chile, constituye también un ejemplo. El interrogante que aquí subyace es: ¿Se agota el tema de la integración en materia de seguridad y defensa aquí?; ¿Es posible avanzar hacia un mayor involucramiento entre los estados y ampliar el espectro de cooperación?

Esta investigación busca encontrar respuestas a la brecha existente entre la intención política y la implementación práctica para promover un espacio de cooperación pleno en materia de seguridad y defensa, tendiente a una integración fuerte y consistente, entre los tres actores más relevantes del Cono Sur americano: Argentina, Brasil y Chile, situando el marco temporal desde el fin de la Guerra Fría, hasta la actualidad.

El análisis particular se enfoca, en primer lugar, en encontrar las razones de la ineficacia e inconsistencia a los intentos de integración subregional en materia de seguridad y defensa. En segundo lugar, determinar las posibilidades de complementar y articular la base industrial para la defensa: un nicho de cooperación que tiene relación con el desarrollo económico y social de los pueblos y que en los tres países ha representado, a lo largo de su historia reciente y fronteras adentro, posibilidades de progreso y multiplicador de la riqueza.

CAPÍTULO I

LA EVOLUCIÓN DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL CONO SUR. LIMITACIONES Y DEBILIDADES.

La finalidad de este Capítulo es analizar la evolución de los procesos de cooperación e integración regional en materia de seguridad y defensa entre Argentina, Brasil y Chile en el período de Post Guerra Fría hasta la actualidad. Si bien se puede hablar de una vocación integradora, de corte particularmente económica a partir del MERCOSUR, en materia de seguridad y defensa la cooperación tuvo un carácter efímero y de poco interés político y estratégico. Por consiguiente, a partir del análisis de la evolución de los procesos, se buscará también encontrar respuestas a la falta de eficacia y escasa consistencia de los acuerdos bilaterales y multilaterales suscriptos en la materia.

¿Corresponde este último aspecto a una reacción natural de dificultad para modificar una inercia de la situación existente durante la confrontación Este – Oeste durante la Guerra Fría?; ¿Intervienen factores domésticos que se trasladan a la subregión para debilitar los esfuerzos de integración y cooperación, o también participan factores exógenos? ¿Cuáles han sido las razones que dificultaron la construcción de un espacio de cooperación pleno entre los tres países? ¿Cuál es el rol de Brasil en esta dinámica?

1. LA EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL EN SEGURIDAD Y DEFENSA.

Si se quisiera trazar una línea histórica para analizar la evolución de la integración regional en seguridad y defensa en el Cono Sur en el último cuarto de siglo, se podrían distinguir tres etapas diferenciadas:

Un proceso inicial, que puede definirse en términos temporales entre el año 1985 y el 2001. Este período se caracterizó por el intento de consolidar las democracias en la región. El control civil de las Fuerzas Armadas, constituyó una de las principales motivaciones de los gobiernos del Cono Sur para integrarse y formalizar las instituciones de seguridad y defensa. En consecuencia, las políticas de defensa carecieron de consistencia y sustentabilidad en los alcances que perseguían. Basta con aclarar que en Argentina la Ley de Defensa Nacional fue sancionada en el año 1988, pero no fue hasta el año 2007 que fue reglamentada.

El devenir del escenario internacional durante los primeros años de la década del noventa, encontró a los países del Cono Sur encapsulados en medidas unilaterales y políticas de defensa y seguridad que tenían poco o nada que ver con una mirada integradora hacia la región. De alguna manera, costó bastante romper la inercia de las dinámicas de seguridad y defensa existentes durante la Guerra Fría, caracterizadas por las doctrinas de seguridad nacional y desconfianza externa hacia los vecinos.

Paulatinamente, entre Argentina y Brasil, el camino se fue abriendo gracias al elemento aglutinante que constituía el MERCOSUR, el cual propició la integración económica y que sirvió de base para ampliar su ámbito también hacia otras áreas como la defensa, incrementando el desarrollo de medidas de confianza mutua entre los dos países. Con Chile, los resabios de un período histórico signado por los tradicionales conflictos de soberanía y diferendos limítrofes con Argentina, demoraron y, en alguna medida, estancaron las dinámicas de cooperación y fomento de la confianza durante los primeros años de esa década.

Respecto del rol de Chile en esta etapa, es interesante destacar el dilema geopolítico – estratégico que debió enfrentar una vez retornada la institucionalidad democrática, acerca de la conveniencia o no de un compromiso de seguridad con los países del MERCOSUR. Si se hubiera marginado, habría abierto las posibilidades de incorporación de países como Bolivia y Perú, quedando en una posición estratégicamente incómoda. Por este motivo, la decisión de integrarse a un sistema subregional ampliado que avance hacia compromisos de seguridad y defensa, ha sido la correcta.